[AZA 3]
1P.738/1999/bmt

I. ÖFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

21. März 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Aemisegger, Präsident der

I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Féraud,
Bundesrichter Jacot-Guillarmod, Bundesrichter Catenazzi,
Bundesrichter Favre und Gerichtsschreiberin Gerber.

———

In Sachen

Bernischer Lehrerinnen- und Lehrerverein, Brunngasse 16,
Bern, Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher
Dr. Thomas Eichenberger, Kappellenstrasse 14, Post-
fach 6916, Bern,

gegen

Regierungsrat des Kantons B_e r_n, vertreten durch die
Erziehungsdirektion,
Verwaltungsgericht des Kantons B_e r_n, Verwaltungs-
rechtliche Abteilung,

betreffend
Gewaltentrennung
(Sistierung Gehaltsaufstieg Schuljahr 1998/1999),
hat sich ergeben:

A.-
Art. 12 des bernischen Gesetzes vom 20. Januar 1993
über die Anstellung der Lehrkräfte (LAG) lautet:

Art. 12 Gehalt

1 Lehrkräfte haben Anspruch auf Gehalt und gege-
benenfalls auf Zulagen.

2 Der Grosse Rat legt die Grundsätze der Gehalts-
ordnung durch Dekret fest. Das Nähere regelt
der Regierungsrat.

Unter anderem gestützt auf diese Bestimmung erliess
der Grosse Rat das Dekret vom 8. September 1994 über die An-
stellung der Lehrkräfte (LAD). Das Gehalt der Lehrkräfte be-
misst sich gemäss Art. 4 LAD zunächst aus einem Grundgehalt.
Das Anfangsgehalt entspricht dem Grundgehalt, reduziert um

allfällige Vorstufen (Art. 5 LAD). Das Grundgehalt wird ergänzt durch einen Erfahrungsanteil, der über 26 Erfahrungsstufen einen Gehaltsanstieg von maximal 56% des Grundlohns erlaubt. Art. 8 LAD in der hier massgebenden Fassung vom 20. Januar 1993 bestimmt hierzu:

Art. 8 Vorstufen, Erfahrungsstufen

1 Jede einzelne Vorstufe reduziert, jede einzelne Erfahrungsstufe erhöht das Grundgehalt.

2 Für jedes absolvierte Praxisjahr (innerhalb oder ausserhalb des Schuldienstes) wird höchstens eine Erfahrungsstufe angerechnet. Der Anspruch entsteht jeweils auf Semesteranfang.

3 Eine Erfahrungsstufe erhöht das Grundgehalt wie folgt:

a nach ein bis zwölf Praxisjahren je drei Prozent pro Jahr,
b nach 13 bis 18 Praxisjahren weitere zwei Prozent pro Jahr,

c nach 20 Praxisjahren weitere zwei Prozent,

d nach 22 Praxisjahren weitere zwei Prozent,

e nach 24 Praxisjahren weitere zwei Prozent,

f nach 26 Praxisjahren weitere zwei Prozent. Vorbehalten bleibt Absatz 5 Buchstabe d.

4 Jede Vorstufe reduziert das Grundgehalt um zweieinhalb Prozent.

5 Der Regierungsrat legt fest,

a nach welchen Kriterien und in welchem Ausmass ausserschulische Berufserfahrung sowie Eltern- und Hausarbeit angerechnet wird;

b unter welchen Voraussetzungen zusätzliche Erfahrungsstufen gewährt werden können;

c unter welchen Voraussetzungen die Anrechnung von Erfahrungsstufen sistiert werden kann;

d wie viele Erfahrungsstufen höchstens erreicht werden können, wenn das Anfangsgehalt kleiner als das Grundgehalt ist.

B.-

Nach Einführung des neuen Gehaltssystems am 1. August 1996 stellte der Regierungsrat des Kantons Bern fest, dass die Gesamtlohnsumme für Lehrkräfte etwas schneller anstieg als prognostiziert; ohne Massnahmen werde die für Budget und Finanzplan ab 1999 festgelegte jährliche Zuwachsrate von 1% überschritten werden. Der Regierungsrat fasste daher am 13. Mai 1998, gestützt auf Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD, folgenden Beschluss:

1. Für Lehrkräfte und andere der Lehreranstellungsgesetzgebung unterstellte Personen wird die Anrechnung einer weiteren ordentlichen Erfahrungsstufe, welche im Schuljahr 1998/99 fällig wird, sistiert. Sinngemäss gilt dies auch für die Vorstufen.
2. Personen im Aufholstatus erhalten im Schuljahr 1998/99 nur die im LAD Artikel 21 Absatz 1 definierten zusätzlichen Erfahrungsstufen.

3. Neueintretende Lehrkräfte mit anrechenbaren Praxisjahren werden im Schuljahr 1998/99 so eingestuft, dass die Einstufung den bereits angestellten Lehrkräften mit gleichviel anrechenbaren Praxisjahren entspricht.

4. Der Regierungsrat entscheidet zu einem späteren Zeitpunkt, ob und wann die für das Schuljahr 1998/99 sistierte Erfahrungsstufe nachgewährt werden kann.

5. Dieser Beschluss tritt am 1. August 1998 in Kraft. Er ist in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung zu publizieren.

C.-
Der Bernische Lehrerinnen- und Lehrerverein erhob am 9. Juli 1998 gegen diesen Beschluss staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Dieses trat am 10. Mai 1999 auf die Beschwerde mangels Letztinstanzlichkeit nicht ein und überwies sie dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern zur Behandlung (BGE 125 I 313). Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 27. Oktober 1999 ab.

D.-
Der Bernische Lehrerinnen- und Lehrerverein erhebt staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, den Entscheid des Verwaltungsgerichts sowie den Regierungsratsbeschluss vom 13. Mai 1998 aufzuheben und die Erziehungsdirektion des Kantons Bern anzuweisen, den Mitgliedern des Beschwerdeführers für das absolvierte Praxisjahr innerhalb des Schuldienstes gemäss Art. 8 LAD die im Schuljahr 1998/99 (auf Semesteranfang) fällig gewordene weitere Erfahrungsstufe anzurechnen und die im Schuljahr 1998/99 (auf Semesteran-

fang) fällig gewordenen ordentlichen Erhöhungen des Grundgehalts nachzuerstatten.
E.-
Die Erziehungsdirektion des Kantons Bern namens des Regierungsrates sowie das Verwaltungsgericht beantragen die Abweisung der Beschwerde.

F.-
Am 20. Januar 1999 beschloss der Grosse Rat eine Änderung des Gesetzes über die Anstellung der Lehrkräfte (Bernische Amtliche Gesetzessammlung 99-64). Das revidierte LAG (im Folgenden: LAG n.F.) enthält nunmehr selbst die Grundzüge des Gehaltskonzepts (Art. 12a - 14) und ermächtigt den Grossen Rat, das Nähere zur Gehaltsordnung und zur beruflichen Vorsorge durch Dekret festzulegen (Art. 26a Abs. 1) und gewisse Regelungsbefugnisse ganz oder teilweise an den Regierungsrat zu übertragen (Abs. 2). Art. 26a Abs. 3 LAG n.F. sieht vor, dass der Grosse Rat den Regierungsrat ermächtigen kann, bei schwieriger Finanzlage des Kantons durch Verordnung den Gehaltsaufstieg zu reduzieren oder auf einen Gehaltsaufstieg vorübergehend ganz zu verzichten. Diese Gesetzesänderung ist auf den 1. August 1999 in Kraft getreten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung
:

1.-
a) Das angefochtene Urteil ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, gegen den kein anderes bundesrechtliches Rechtsmittel offen steht. Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher grundsätzlich zulässig (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 OG).

b) Zur staatsrechtlichen Beschwerde ist legitimiert, wer durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid eine Rechtsverletzung erlitten hat (Art. 88 OG). Ein Verband ist legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde die Interessen seiner Mitglieder zu wahren, wenn er als juristische Person konstituiert ist, nach seinen Statuten die durch die angerufenen verfassungsmässigen Rechte geschützten Interessen seiner Mitglieder zu wahren hat und die Mehrzahl oder doch eine Grosszahl seiner Mitglieder vom angefochtenen Erlass oder Entscheid betroffen sind (BGE 125 I 71 E. 1b/aa S. 75; 123 I 221 E. 2 S. 225; 122 I 90 E. 1c S. 92, je mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer ist ein Verein, dem ein grosser Teil der im Kanton Bern tätigen Lehrkräfte angeschlossen ist und der statutarisch die Wahrung der Vermögensinteressen seiner Mitglieder bezweckt. Er rügt eine Verletzung der Gewaltenteilung sowie eine willkürliche Auslegung von Art. 8 LAD. Die Mitglieder des Beschwerdeführers können sich auf

die Gewaltenteilung als Individualrecht berufen. Ebenso haben nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts die öffentlichen Bediensteten einen rechtlich geschützten Anspruch darauf, nicht willkürlich besoldet zu werden (BGE 123 I 1, nicht publ. E. 1b; BGE 121 I 102, nicht publ. E. 1b). Sie und demzufolge auch der Beschwerdeführer sind daher zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert.

c) Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

2.-
a) Der Beschwerdeführer rügt in erster Linie die Verletzung der Grundsätze der Berner Kantonsverfassung über die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen und damit eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips: Die Sistierung des Gehaltsaufstiegs berühre einen wesentlichen Grundsatz des Gehaltssystems und bedürfe daher gemäss Art. 69 Abs. 4 lit. a der Berner Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV/BE) einer Grundlage im formellen Gesetz, die 1998 noch nicht bestanden habe; selbst wenn eine Delegation an den Regierungsrat zulässig sein sollte, bedürfe es hierfür gemäss Art. 69 Abs. 1 und 2 KV/BE einer Subdelegationskompetenz im (formellen) Gesetz, die im vorliegenden Fall fehle; schliesslich bewege sich der angefochtene Beschluss offensichtlich ausserhalb der dem Regierungsrat in Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD erteilten Regelungskompetenz; die Auslegung dieser Bestimmung durch den Regierungsrat und das Verwaltungsgericht sei willkürlich.

b) Die Erziehungsdirektion des Kantons Bern vertritt in ihrer Vernehmlassung die Auffassung, dass die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Rügen ihre Grundlage verlieren, wenn man den angefochtenen Beschluss des Regierungsrats, wie in BGE 125 I 313 geschehen, als Allgemeinverfügung qualifiziere. Dem widerspricht der Beschwerdeführer: Zum einen sei die Allgemeinverfügung zwischen Erlass und Verfügung einzuordnen; zum anderen unterliege das Verwaltungshandeln dem Legalitätsprinzip und bedürfe einer gesetzlichen Grundlage, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden sei.

c) Das Bundesgericht hat im Entscheid BGE 125 I 313 (E. 2) den angefochtenen Beschluss des Regierungsrats als Allgemeinverfügung qualifiziert, der einen bestimmten Sachverhalt (die Sistierung der Anrechnung der Erfahrungsstufe für das Schuljahr 1998/99 auf das Gehalt der Berner Lehrkräfte) regle und ohne weitere Konkretisierungsverfügung unmittelbar durchsetzbar sei. Hiervon ist im vorliegenden Verfahren auszugehen. Ihrer Konkretheit wegen werden die Allgemeinverfügungen in der Regel den gewöhnlichen Verfügungen gleichgestellt (BGE 125 I 313 E. 2b S. 316 f. mit Hinweisen). Das bedeutet - und insofern ist der Erziehungs-

direktion zuzustimmen -, dass die Grundsätze über die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen gemäss Art. 69 KV/BE nicht unmittelbar anwendbar sind. Die (Allgemein) Verfügung muss sich aber auf eine gesetzliche Grundlage stützen können, die ihrerseits verfassungsmässig sein, d.h. die Zuständigkeitsordnung der Kantonsordnung respektieren muss. Dies kann das Bundesgericht im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde vorfrageweise prüfen. Dabei prüft es die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des Gesetzes- und Dekretsrechts dagegen nur auf Willkür hin (vgl. BGE 124 I 216 E. 3b S. 219; 123 I 1 E. 2b S. 3 f. und E. 4 S. 5). Willkür liegt nach der Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Instanz nur ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 125 I 166 E. 2a S. 168; 125 II 10 E. 3a S. 15, 129 E. 5b S. 134; je mit Hinweisen).

3.-
Im Folgenden ist daher zunächst zu prüfen, ob Art. 8 LAD eine genügende gesetzliche Grundlage für die Sistierungsverfügung darstellt.

a) aa) Das Verwaltungsgericht nahm an, Art. 8 LAD enthalte eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die generelle Sistierung des Gehaltsaufstiegs der Lehrkräfte. Es ging davon aus, Art. 8 Abs. 2 LAD, wonach für jedes absolvierte Praxisjahr "höchstens" eine Erfahrungsstufe anzurechnen sei, erlaube es, auf das Anrechnen einer Erfahrungsstufe zu verzichten; zudem ermächtige Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD den Regierungsrat festzulegen, unter welchen Voraussetzungen die Anrechnung von Erfahrungsstufen sistiert werden könne. Diese Bestimmung sei zwar als Befugnis zum Erlass einer abstrakten Regelung formuliert, verbiete aber nicht von vornherein den Erlass einer konkreten Anordnung, für die der Regierungsrat als Exekutivorgan ebenfalls zuständig sei. Zwar erwähne der Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates zum LAD vom 28. März 1994 diese Befugnis nur im Zusammenhang mit der Einführung einer lohnwirksamen Lehrerfortbildung durch den Regierungsrat gemäss Art. 13 LAG; dem Vortrag komme jedoch nicht die gleiche Bedeutung zu wie dem Gesetzestext, der die möglichen Voraussetzungen, die zu einer Gehaltssistierung führen können, nicht einschränke. Der Text sei vielmehr so offen formuliert, dass jeder sachgerechte Sistierungsgrund zulässig erscheine. Aus dem Wortlaut lasse sich auch nicht ein Verbot für eine generelle - statt einer bloss individuellen - Sistierung des Aufstiegs ableiten.

bb) Der Beschwerdeführer hält diese Auslegung für willkürlich. Art. 8 Abs. 5 lit. b und c LAD seien auf dem Hintergrund von Art. 13 LAG (in der bis zum 31. Juli 1999 geltenden Fassung) zu verstehen, der den Regierungsrat ermächtige, eine Verordnung über die Leistungsbeurteilung der Lehrkräfte zu erlassen und Kriterien für die Gehaltswirksamkeit festzulegen. Art. 8 Abs. 5 lit. b und c LAD stellten klar, dass sich eine Leistungsbeurteilung im Vergleich zum heute alleine geltenden permanenten Gehaltsaufstieg in beide Richtungen flexibilisierend auswirken würde: Auf der einen Seite könnten durch herausragende Leistungen zusätzliche Erfahrungsstufen erreicht werden (lit. b), die Einführung der Leistungslohnkomponente könnte aber auch dazu führen, dass bei ungenügenden Leistungen oder Vernachlässigung der Fortbildung der Gehaltsaufstieg sistiert werde (lit. c).
Nach dem klaren Wortlaut der Bestimmungen sowie nach den Materialien gebe es nicht den geringsten Anhaltspunkt für mögliche generelle Gehaltssistierungen ausserhalb eines solchen Systems der Leistungsbeurteilung. Das Parlament habe sich in den Beratungen zu Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD nicht geäussert und sich damit der Auffassung der Erziehungsdirektion im Vortrag zum LAD angeschlossen. Dagegen habe der Grosse Rat um den Verlauf der Lebenslohnkurve gerungen; es sei daher willkürlich anzunehmen, er habe dem Regierungsrat die Möglichkeit eröffnen wollen, die Gehaltskurve aus finanzpolitischen Gründen nach Belieben vorübergehend zu verflachen oder zu verändern. Das Verwaltungsgericht habe nur dem Wortlaut der Bestimmung Gewicht zugemessen, unter Missachtung aller anderen Auslegungsgrundsätze. Im Übrigen verpflichte Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD den Regierungsrat, die Voraussetzungen für eine allfällige Gehaltssistierung zunächst abstrakt durch Verordnung zu regeln, bevor konkrete Sistierungen angeordnet würden. Dies sei jedoch nicht geschehen.

b) Eine Norm ist in erster Linie aus sich selbst, d.h. nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihr zu Grunde liegenden Wertungen auszulegen (BGE 125 II 521 E. 3c/aa S. 525; 125 V 355 E. 1b S. 356; je mit Hinweisen). Auszugehen ist vom Wortlaut, doch kann der Wortlaut einer Norm nicht allein massgebend sein. Besonders wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung weiterer Auslegungselemente, wie namentlich der Entstehungsgeschichte der Norm, ihrem Zweck und ihrem Kontext mit anderen Bestimmungen (BGE 124 II 193 E. 5a S. 199 mit Hinweisen).

c) Art. 8 LAD regelt die Vorstufen und Erfahrungsstufen, die das Grundgehalt reduzieren bzw. erhöhen. Abs. 5 beauftragt den Regierungsrat, gewisse Fragen zu regeln, die sich in diesem Zusammenhang stellen: nach welchen Kriterien und in welchem Ausmass ausserschulische Berufserfahrung sowie Eltern- und Hausarbeit angerechnet wird (lit. a), unter

welchen Voraussetzungen zusätzliche Erfahrungsstufen gewährt werden können (lit. b), unter welchen Voraussetzungen die Anrechnung von Erfahrungsstufen sistiert werden kann (lit. c) und wie viele Erfahrungsstufen höchstens erreicht werden können, wenn das Anfangsgehalt kleiner ist als das Grundgehalt (lit. d).
Nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung handelt es sich um einen Rechtsetzungsauftrag, d.h. einen Auftrag zur generell-abstrakten Regelung. Das Verwaltungsgericht nahm jedoch an, der Regierungsrat sei auch zum Erlass einer konkreten Anordnung ermächtigt, ohne zuvor die Voraussetzungen der Sistierung abstrakt durch Verordnung festlegen zu müssen. Diese Auffassung erscheint zumindest für finanzpolitisch motivierte generelle Sistierungen vertretbar, deren Voraussetzungen kaum abstrakt geregelt werden können, sondern auf konkreten finanzpolitischen Entscheidungen beruhen, und die alle Lehrkräfte in gleicher Weise treffen. Voraussetzung wäre jedoch, dass Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD (allein oder in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 LAD) bei willkürfreier Auslegung eine hinreichend bestimmte Ermächtigung für eine derartige Anpassung des Gehaltsanstiegs an die Finanzlage des Kantons enthält. Das ist im Folgenden zu prüfen.

d) Gemäss Art. 8 Abs. 2 Satz 1 LAD wird für jedes absolvierte Praxisjahr innerhalb oder ausserhalb des Schuldienstes höchstens eine Erfahrungsstufe angerechnet. Diese Bestimmung enthält ein Maximum (höchstens eine Erfahrungsstufe je Praxisjahr) und gibt dem Regierungsrat zugleich die Möglichkeit, in gewissen Fällen mehr als ein Jahr Praxis je Erfahrungsstufe zu verlangen (z.B. für berufliche Erfahrung ausserhalb des zu unterrichtenden Fachbereichs oder für Elternarbeit: vgl. Art. 16 Abs. 2 und Abs. 5 der Verordnung des Regierungsrats über die Anstellung der Lehrkräfte vom 21. Dezember 1994 in der bis zum 21. April 1999 geltenden Fassung [LAV]); er kann auch gewisse Praxiszeiten von der Anrechnung auszunehmen (vgl. Art. 16 Abs. 6 LAV: Nichtanrechnung von Aus- und Weiterbildungszeiten, Assistenzzeiten, etc.). Dagegen kann dieser Bestimmung nicht entnommen werden, dass von der Anrechnung einer nach LAD und LAV an sich erfüllten Erfahrungsstufe im Einzelfall oder generell abgesehen werden dürfte; Satz 2 gewährt vielmehr ausdrücklich einen jeweils auf Semesteranfang entstehenden "Anspruch". Eine Sistierung der Anrechnung ist nur in Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD vorgesehen, auf den sich der Beschluss des Regierungsrats denn auch ausdrücklich stützt.

e) aa) Diese Bestimmung ist - worauf das Verwaltungsgericht zu Recht hingewiesen hat - sehr offen formuliert und enthält vom Wortlaut her keine Einschränkung auf bestimmte Sistierungsgründe oder -arten.

bb) Betrachtet man jedoch die anderen in Art. 8 Abs. 5 LAD genannten Fälle (lit. a, b und d), so geht es

jeweils um die Konkretisierung der Voraussetzungen für die Anrechnung von Erfahrungsstufen in besonderen (Einzel) - Fällen, d.h. um eine Verfeinerung der individuellen Gehaltsentwicklung. Lit. c weist einen engen Bezug zu lit. b auf: Während lit. b die Voraussetzungen betrifft, um zusätzliche Erfahrungsstufen anzurechnen, die das Gehalt einer Lehrkraft erhöhen, betrifft lit. c die Sistierung der Anrechnung von Erfahrungsstufen und damit das Absehen von einer ansonsten gebotenen Gehaltserhöhung.

Dieser Zusammenhang von lit. b und c wird durch den Vortrag der Erziehungsdirektion zum LAD vom 28. März 1994 (S. 14) bestätigt, in dem es heisst:

"Buchstabe b: Gemäss Art. 13 LAG kann der Regierungsrat eine Verordnung über die Leistungsbeurteilung der Lehrkräfte erlassen und Kriterien für deren Gehaltswirksamkeit festlegen. Diskutiert wird in den LAD-Projektorganen zudem über eine lohnwirksame Lehrerfortbildung. Falls sich in Zukunft konkretere Absichten in eine dieser beiden Richtungen ergeben, so könnten diese über eine Anrechnung von zusätzlichen Erfahrungsjahren bzw. über eine Sistierung der normalen Gehaltsentwicklung umgesetzt werden. Das Gehaltsmaximum bliebe zwar für alle gleich, es würde aber von den Betroffenen früher oder später erreicht. Dadurch kann sich der individuelle Lebenslohn verändern.
Buchstabe c: Analog zu Buchstabe b soll in der Gehaltsentwicklung auch ein vorübergehender Stillstand möglich sein. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn der Lehrerauftrag in einzelnen Teilen nicht erfüllt würde. Die detaillierte Umsetzung dieser Bestimmung ist noch offen."

cc) Versteht man lit. b und c - wie es ihr systematischer Zusammenhang und die Entstehungsgeschichte nahelegen - als Ermächtigung des Regierungsrats zur Veränderung der individuellen Gehaltsentwicklung im Zusammenhang mit der Einführung einer Leistungs- oder Fortbildungs-Lohnkomponente, so kann sich diese Delegation auf Art. 13 LAG stützen. Diese Bestimmung ermächtigt den Regierungsrat, eine Verordnung über die Leistungsbeurteilung der Lehrkräfte zu erlassen und Kriterien für deren Gehaltswirksamkeit festzulegen. Auf diesen Hintergrund wird auch in den Bemerkungen des Vortrags zu den Grundzügen der neuen Gehaltsordnung (Ziff. 3, S. 5) hingewiesen:

"Basis jeder Gehaltsklasse bildet der Grundlohn, der mit 100% eingesetzt wird. Dazu kommt je nach Alter und Praxis der Erfahrungsanteil. Ein Leistungs- oder ein Fortbildungsanteil wurden nicht als eigenständige Lohnkomponente integriert. Das System ist

aber so ausgestaltet, dass Leistung und/oder Fortbildung allenfalls honoriert werden können (vgl. Art. 8 Abs. 5 LAD)."

dd) Die finanziellen Aspekte des neuen Gehaltskonzepts wurden sowohl im Vernehmlassungsverfahren zum LAD als auch im Vortrag der Erziehungsdirektion und im Grossen Rat ausführlich diskutiert. So meldeten viele Vernehmlassungen Bedenken im Hinblick auf die aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen an und forderten ein kostenneutrales System. Der Regierungsrat beschloss daraufhin als Massnahme zum Haushaltsgleichgewicht, die Behandlung der neuen Gehaltsordnung im Grossen Rat und deren Inkrafttreten um je ein Jahr hinauszuschieben und legte gleichzeitig eine herabgesetzte Kostenvorgabe fest: Die Revision dürfe in den ersten fünf Jahren nach ihrem Inkrafttreten zu maximal 3% (ca. 30 Mio Fr.) Mehrkosten führen. Daraufhin suchte die Erziehungsdirektion nach Lösungen für eine Minimierung der Kosten und sah diverse Korrekturen vor (Beschränkung des Gehaltsanstiegs auf 159%; Verlangsamung der Gehaltsentwicklung nach 13 Erfahrungsjahren; Streichung der Anfangsentlastung für "Junglehrer"). Die vorberatende Kommission des Grossen Rates beschloss eine weitere Reduktion des Gehaltsaufstiegs um drei Prozent (von 100 auf 156 statt auf 159 Prozent). Im Grossen Rat standen weitere Sparvorschläge zur Diskussion, z.B. die Kürzung der Grundgehälter oder der Anfangsgehälter oder die Abflachung der in Art. 8 Abs. 3 LAD geregelten Lohnsteigerungskurve (vgl. Tagblatt des Grossen Rates vom 7. September 1994, S. 621 ff., insbes. S. 628 ff.). Aus Rücksicht auf die Finanzsituation des Kantons wurde zudem eine stufenweise Vornahme der Gehaltsanpassungen beschlossen (Art. 21 LAD). Eine Ermächtigung des Regierungsrates zur Anpassung des Gehaltsanstiegs der Lehrkräfte an die finanziellen Möglichkeiten des Kantons oder an die Lohnentwicklung der übrigen Staatsbediensteten wurde dagegen nicht in Erwägung gezogen. Art. 8 Abs. 5 lit. b und c LAD spielten bei der Diskussion um die Finanzierbarkeit des neuen Gehaltssystems keine Rolle und wurden ohne Diskussion angenommen.

ee) Die Entstehungsgeschichte und die systematische Auslegung des LAD sprechen damit eindeutig gegen die Auslegung des Verwaltungsgerichts, wonach Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD den Regierungsrat voraussetzungslos ermächtige, die Sistierung der Erfahrungsstufenanrechnung für alle Lehrkräfte durch Verordnung vorzusehen oder diese gar unmittelbar durch Allgemeinverfügung anzuordnen. Fraglich ist allerdings, ob die - allein auf den Wortlaut gestützte - Auslegung des Verwaltungsgerichts geradezu unhaltbar und damit willkürlich ist. Dies kann jedoch offen bleiben:
f) Legt man die Auslegung des Verwaltungsgerichts zugrunde, lässt Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD jegliche inhaltliche Konturen vermissen und weist damit offensichtlich nicht

die nötige Bestimmtheit auf, um als Grundlage für einen konkreten Eingriff des Regierungsrats in das Gehaltsgefüge zu dienen (zum Bestimmtheitsgebot im Allgemeinen und im öffentlichen Dienstrecht im Besonderen vgl. BGE 123 I 1 E. 2b S. 3 f. und E. 4b und c S. 5 f.) :

Wie oben aufgezeigt worden ist, liesse sich Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD unter Berücksichtigung seines Kontexts mit anderen Normen (insbesondere Art. 13 LAG und Art. 8 Abs. 5 lit. b LAD) sowie seiner Entstehungsgeschichte durchaus als eine dem Bestimmtheitsgebot genügende Delegationsnorm verstehen, die den Regierungsrat zur Einführung einer Leistungs- oder Fortbildungs-Lohnkomponente ermächtigt. Wird Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD dagegen isoliert, allein von seinem Wortlaut her ausgelegt und als allgemeine Ermächtigung des Regierungsrats zur individuellen oder generellen Sistierung des Gehaltsaufstiegs verstanden, ohne jegliche Eingrenzung der Voraussetzungen, unter denen ein solcher Eingriff zulässig sein soll, ohne Konkretisierung des Adressatenkreises, des Umfangs und der Dauer einer derartigen Sistierung, verstösst er offensichtlich gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot: Es würde darin dem Regierungsrat eine Generalermächtigung zur vorübergehenden oder dauernden, individuellen oder generellen Ausserkraftsetzung des im LAD vorgesehenen Gehaltsanstiegssystems gegeben, das dem Stufenbau der Rechtsordnung widersprechen und dem rechtsstaatlichen Gebot der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns widersprechen würde.

4.-
a) Dem liesse sich entgegenhalten, dass Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD als Rechtsetzungsdelegation formuliert ist und daher nicht dieselbe Bestimmtheit aufweisen müsse wie eine Verfügungsermächtigung; der Beschluss des Regierungsrates sei in dem für eine Verordnung vorgesehenen Verfahren beschlossen und in der Amtlichen Gesetzessammlung veröffentlicht worden; er stehe auch inhaltlich einem Erlass näher als einer Verfügung, weil er sich auf alle Lehrkräfte, einschliesslich allenfalls neu in den Dienst eintretende Personen beziehe. Die Tatsache, dass er durch das Bundesgericht zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes als Allgemeinverfügung qualifiziert worden sei, dürfe die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Delegationsnorm nicht verschärfen. Im Sinne einer Kontrollüberlegung ist daher im Folgenden zu prüfen, ob der regierungsrätliche Beschluss vor Verfassungsrecht standhalten würde, wenn er als Erlass qualifiziert worden wäre, d.h. ob Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD die verfassungsmässigen Anforderungen an die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen erfüllt.

Eine solche Kontrollüberlegung erscheint auch deshalb sinnvoll, weil sich die Allgemeinverfügung auf eine Bestimmung stützt, die ihrem eindeutigen Wortlaut zufolge

eine Rechtsetzungs- und nicht eine Verfügungskompetenz enthält (vgl. oben, E. 2c). Das Verwaltungsgericht hat diese Bestimmung ausdehnend auch als Kompetenz zum Erlass einer generell-konkreten Regelung (Allgemeinverfügung) ausgelegt. Diese Auslegung darf ihrerseits nicht zur Folge haben, dass geringere verfassungsrechtliche Anforderungen an die Delegationsnorm gestellt werden, als dies der Fall wäre, wenn der Regierungsrat - wie dies Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD eigentlich nahelegt - zunächst die Voraussetzungen der Sistierung generell-abstrakt durch Verordnung geregelt und erst anschliessend die Sistierungsverfügung erlassen hätte.

b) Zunächst ist festzuhalten, dass Erlasse (im vorliegenden Fall: eine Verordnung des Regierungsrats), die nach dem Inkrafttreten der neuen Berner Kantonsverfassung am 1. Januar 1995 erlassen werden, am Massstab derselben zu messen sind (vgl. Art. 132 Abs. 1 KV e contrario und BGE 124 I 216 E. 6 S. 220 ff.).

c) Prüfungsmassstab ist in erster Linie Art. 69 KV/BE, der die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen regelt. Abs. 1 und 2 dieser Bestimmung lauten wie folgt:

1 Befugnisse des Volkes können an den Grossen Rat und an den Regierungsrat übertragen werden, falls die Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist und das Gesetz den Rahmen der Delegation festlegt. Die direkte Delegation an andere Behörden ist ausgeschlossen.

2 Unter den gleichen Voraussetzungen können Befugnisse des Grossen Rates an den Regierungsrat übertragen werden.

Danach kann der Grosse Rat seine Dekretierungsbefugnisse, die ihm durch den Gesetzgeber zugewiesen wurden, nicht ohne ausdrückliche Ermächtigung an den Regierungsrat weiter übertragen; eine gesetzesergänzende oder -vertretende Verordnung im Anschluss an ein Dekret bedarf demnach einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage (Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Art. 69 Anm. 6b S. 435). Demgegenüber ist es zulässig, dass der Regierungsrat ohne gesetzliche Ermächtigung Vollzugsvorschriften auf Verordnungsebene erlässt, gestützt auf die allgemeine Vollzugskompetenz gemäss Art. 90 lit. d KV/BE (Kälin/Bolz, a.a.O., Art. 69 Anm. 6b S. 435 und Art. 88 Anm. 4b S. 482).

d) Das LAG (in der hier massgeblichen, bis zum 31. Juli 1999 geltenden Fassung) enthält eine Reihe von Bestimmungen, die den Regierungsrat zur Regelung ermächtigen: Gemäss Art. 12 Abs. 2 LAG legt der Grosse Rat die Grundsätze der Gehaltsordnung durch Dekret fest; das Nähere regelt der Regierungsrat. Art. 13 LAG ermächtigt den Regie-

rungsrat, eine Verordnung über die Leistungsbeurteilung der Lehrkräfte zu erlassen und Kriterien für deren Gehaltswirksamkeit festzulegen. Gemäss Art. 14 LAG regelt der Regierungsrat durch Verordnung die Kürzung des Gehalts wegen gleichzeitigen Bezugs von Erwerbs- oder Ersatzeinkommen oder von Leistungen aus Versicherungen. Schliesslich enthält Art. 27 Abs. 1 LAG verschiedene Regelungsaufträge an den Regierungsrat, u.a. betreffend die Einstufung der Lehrerkategorien und Funktionen in Gehaltsklassen (lit. a) sowie die Leistungsbeurteilung und die Gehaltswirksamkeit (lit. c). Der Regierungsrat erlässt die weiteren zum Vollzug des Gesetzes erforderlichen Bestimmungen (Art. 27 Abs. 2 LAG).

Das LAG enthält somit keine ausdrückliche Bestimmung, die den Regierungsrat ermächtigt, aus finanziellen Gründen den Gehaltsaufstieg zu reduzieren oder zu sistieren, oder die dem Grossen Rat eine entsprechende Subdelegationsbefugnis einräumt. Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD in der Auslegung des Verwaltungsgerichts ist daher nur verfassungsmässig, wenn er sich auf Art. 12 Abs. 2 LAG stützen kann. Das setzt voraus, dass die vom Regierungsrat getroffene Sistierung des Gehaltsaufstiegs 1998/1999 als nähere Bestimmung der im Dekret niedergelegten Gehaltsgrundsätze qualifiziert werden kann.

Das ist jedoch zu verneinen: Die generelle Sistierung des Gehaltsanstiegs der Lehrkräfte aus finanziellen Erwägungen stellt keine Konkretisierung, sondern eine Abweichung von dem in Art. 8 Abs. 1 und 3 LAD festgelegten Grundsatz dar, wonach das Gehalt der Lehrkräfte mit Erreichen einer Erfahrungsstufe automatisch ansteigt, ohne dass es hierzu eines Beförderungs- oder sonstigen Ermessensentscheids der Verwaltung bedürfte. Eine generelle Sistierung der Anrechnung von Erfahrungsstufen führt zu einer vorübergehenden oder dauerhaften Abflachung der in Art. 8 Abs. 3 LAD festgelegten Lebenslohnkurve (je nach dem, ob die sistierte Erfahrungsstufe später nachgewährt wird oder nicht), die bei der Beratung des LAD als "Kernstück des ganzen Systems" bezeichnet wurde (vgl. Votum Schütz, Tagblatt des Grossen Rates vom 7. September 1994 S. 629). In der Auslegung des Verwaltungsgerichts gibt Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD dem Regierungsrat die Befugnis, einen "Finanzierungsvorbehalt" in dem Sinne einzuführen, dass der ordentliche, sich aus LAD und LAV ergebende Gehaltsanstieg nur dann zu gewähren sei, wenn die Gesamtlohnsumme die in Budget und Finanzplanung vorgesehenen Mittel nicht übersteigt. Die Einführung eines derartigen Vorbehalts gehört selbst zu den Grundsätzen der Gehaltsordnung und darf daher nicht ohne explizite gesetzliche Grundlage an den Regierungsrat delegiert werden.

Damit steht zugleich fest, dass Art. 8 Abs. 5

lit. c LAD in der Auslegung des Verwaltungsgerichts keine blosse Vollzugsbestimmung darstellt und sich deshalb auch nicht auf Art. 27 Abs. 2 LAG oder auf Art. 90 lit. d KV/BE stützen kann.

e) Nach dem Gesagten würde Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD in der Auslegung des Verwaltungsgerichts gegen Art. 69 Abs. 1 und 2 KV/BE und damit gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstossen, würde man den Sistierungsbeschluss des Regierungsrats den für Erlasse geltenden Regeln unterstellen. Damit führt die Kontrollüberlegung zum selben Ergebnis, das zuvor, anhand der für Verfügungen geltenden Rechtsgrundsätze gewonnen wurde: Wäre Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD in der vom Verwaltungsgericht vorgeschlagenen Weise auszulegen, würde er dem Regierungsrat die Befugnis einräumen, die im Dekret festgelegten Besoldungsgrundsätze abzuändern bzw. zeitweise ausser Kraft zu setzen, und zwar in einer für die Betroffenen unvorhersehbaren, weder vom Gesetz noch vom Dekret hinreichend determinierten Weise. Zwar mögen, worauf der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung vom 9. September 1998 hingewiesen hat, gewichtige Gründe dafür sprechen, den Gehaltszuwachs der Lehrkräfte an die Finanzlage des Kantons und die Gehaltsentwicklung des übrigen Staatspersonals anzupassen; diese Anpassung muss aber unter Beachtung der in der Kantonsverfassung vorgeschriebenen Zuständigkeitsordnung und den Anforderungen des Legalitätsprinzips geschehen.

5.-
a) Die Beschwerde ist damit grundsätzlich gutzuheissen und der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts ist aufzuheben.

b) Fraglich ist, ob gleichzeitig auch der Sistierungsbeschluss des Regierungsrates aufzuheben ist.

aa) Nach der bundesgerichtlichen Praxis kann der Entscheid einer unteren Instanz nur dann mit aufgehoben werden, wenn die Überprüfungsbefugnis der oberen kantonalen Behörde enger ist als diejenige des Bundesgerichts im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde (BGE 125 I 492 E. 1a/aa S. 493 f.; grundlegend BGE 111 Ia 353 E. 1b S. 354). Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall offensichtlich nicht erfüllt, hat doch das Verwaltungsgericht den Beschluss des Regierungsrates sogar auf seine Angemessenheit hin überprüft.

bb) Anders wäre dagegen möglicherweise zu entscheiden, wenn man auf die Allgemeinverfügung als generelle, in der amtlichen Gesetzessammlung des Kantons publizierte Regelung die bundesgerichtliche Praxis bei der abstrakten Normenkontrolle anwenden würde: Hier hat das Bundesgericht mehrfach die Aufhebung der Norm zusammen mit dem abstrakten Normenkontrollentscheid der letzten kantonalen Instanz zuge-

lassen, unabhängig von deren Kognition (z.B. BGE 111 Ia 270 E. 2 S. 271 f.; in BGE 121 I 129 nicht veröffentlichte E. 1; Zusammenstellung der Praxis in: Philippe Gerber, La nature cassatoire du recours de droit public: mythe et réalité, Diss. Genève 1997, S. 122 ff.).

Dieser Praxis liegen vor allem prozessökonomische Gründe zugrunde: Ist die Aufhebung der Norm für die Wiederherstellung des verfassungsmässigen Zustands hinreichend und geboten, so dass der kantonalen Rechtsmittelinstanz keinerlei Entscheidungsspielraum verbleiben würde, erscheint es zur Beschleunigung des Verfahrens sachgerecht, wenn das Bundesgericht den Erlass zusammen mit dem angefochtenen Rechtsmittelentscheid selbst aufhebt (Philippe Gerber, a.a.O., S. 124 f.).

Im vorliegenden Fall genügt jedoch die Aufhebung der Sistierungsverfügung nicht, um den Rechtsstreit endgültig zu beenden, sondern es sind weitere (vom Beschwerdeführer auch beantragte) Ausführungshandlungen nötig: Es muss angeordnet werden, wann, wie und für wen (nur für die Mitglieder des Beschwerdeführers oder für alle Lehrkräfte?) die im Schuljahr 1998/99 normalerweise aufgrund Anrechnung einer weiteren Erfahrungsstufe begründete ordentliche Gehaltserhöhung nacherstattet wird. Diese Anordnungen ergeben sich nicht unmittelbar aus Verfassungsrecht, sondern bedingen eine Anwendung des einfachen kantonalen Rechts. Hierfür ist das Bundesgericht im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde nicht zuständig.

Damit rechtfertigt sich eine Mitaufhebung der Allgemeinverfügung des Regierungsrates auch dann nicht, wenn man die bundesgerichtliche Praxis für die abstrakte Normenkontrolle zugrunde legt.

cc) Nach dem Gesagten ist nur der Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Auf den Antrag des Beschwerdeführers, positive Anordnungen gegenüber der Erziehungsdirektion zu erlassen, kann nicht eingetreten werden.

c) Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Kanton Bern den Beschwerdeführer für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu entschädigen (Art. 159 OG). Gemäss Art. 156 Abs. 2 OG sind keine Kosten zu erheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.-
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 27. Oktober 1999 wird aufgehoben.

2.-
Es werden keine Kosten erhoben.

3.-
Der Kanton Bern hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 10'000.– zu entschädigen.

4.-
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Regierungsrat (Erziehungsdirektion) und dem Verwaltungsgericht (Verwaltungsrechtliche Abteilung) des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.

———————

Lausanne, 21. März 2000

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung

des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: